

MISSION

Mars 2012

relative à

**L'évaluation du transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences
en matière de police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant
entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, et de sauvegarde de
la vie humaine en mer dans les eaux territoriales**

Effectuée à la demande de

**Monsieur le Président du Gouvernement
de la Nouvelle-Calédonie**

Marc LEGER

Bruno BARADUC

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



RESUME

En application de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, la loi du pays n° 2009-10 du 28 décembre 2009 a transféré à la Nouvelle-Calédonie les compétences en matière de *police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, et de sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales*.

Par lettre du 29 décembre 2011, Monsieur le Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a souhaité qu'une mission de suivi soit conduite « ayant pour objet d'évaluer, notamment, le travail de production normative à réaliser par la Nouvelle-Calédonie en matière de réglementation de la sécurité des navires ».

Avec le vote de la loi du pays et la signature de six conventions entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, le transfert juridique des compétences peut être considéré comme réalisé. Pour autant, la prise en charge du secteur transféré à la Nouvelle-Calédonie, effective pour le domaine de la sécurité de la navigation dans les eaux territoriales, nécessite encore une réelle appropriation par ses services dans les domaines de la sécurité des navires et de la sauvegarde de la vie humaine en mer.

Des mesures sont à prendre, à la portée de la Nouvelle-Calédonie. Le processus est engagé pour certaines d'entre-elles, d'autres sont à mettre en place avec le concours de l'État. En particulier, un travail important de production normative pour la sécurité des navires relevant de la Nouvelle-Calédonie devra être entrepris. Ceci nécessite de définir précisément l'accompagnement nécessaire qui sera proposé par l'État en matière de veille réglementaire, d'assistance technique et de formation, conformément à l'engagement pris à la signature de l'accord de Nouméa et rappelé dans la loi du pays et les conventions signées entre l'État et la Nouvelle-Calédonie.

Un suivi, notamment dans le domaine de la réglementation de la sécurité des navires, est suggéré sous forme d'audit périodique annuel dans un premier temps, puis d'une durée plus espacée.

En conclusion, il apparaît que le transfert des compétences dans le domaine de la police et la réglementation de la circulation maritime a été réalisé dans les conditions et selon l'échéancier prévus, sans solution de continuité dans l'exécution des missions, ni dégradation de la qualité du service rendu, et sans que ne soient mises en évidence des difficultés insurmontables pour la Nouvelle-Calédonie.

SOMMAIRE

Résumé	P 2
Introduction	P 4
1 - La situation juridique des transferts	P 5
a) Domaine de <i>la sécurité de la navigation dans les eaux territoriales</i>	P 5
b) Domaine de <i>la police et la réglementation de la circulation maritime dans les eaux territoriales et de la réglementation de la sécurité des navires et l'inspection des navires d'une part, de la sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales d'autre part</i>	P 7
2 - La prise en charge effective des compétences transférées	P 9
a) Pour la signalisation maritime et l'hydrographie	P 9
b) Pour la police et sécurité de la circulation maritime et la sauvegarde de la vie humaine en mer	P 10
c) Pour la mission de sauvegarde de la vie humaine en mer.....	P 11
3 - La production normative	P 13
a) Définir les normes applicables	P 13
b) Construire et maintenir une norme calédonienne	P 15
c) L'organisation à mettre en place	P 18
4 - L'accompagnement de l'État	P 19
Conclusion	P 21

ANNEXE

INTRODUCTION

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a transféré à la Nouvelle-Calédonie les compétences en matière de *police et sécurité de la circulation maritime dans les eaux territoriales*. A partir des travaux préparatoires menés par la « mission d'appui » mandatée en 2008 par le Premier Ministre et dont les conclusions ont été approuvées par le comité des signataires des accords de Nouméa, la loi du pays du 28 décembre 2009 a opéré le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences en matière de *police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, et de sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales*.

Par lettre du 29 décembre 2011, Monsieur le Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a demandé à l'inspecteur général des affaires maritimes de conduire une mission « ayant pour objet d'évaluer, notamment, le travail de production normative à réaliser par la Nouvelle-Calédonie en matière de réglementation de la sécurité des navires ».

Pour conduire cette mission, l'inspecteur général des affaires maritimes s'est adjoint le chef du bureau de la réglementation de la sécurité maritime de la direction des affaires maritimes du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

La mission s'est rendue sur place du 18 au 24 mars 2012, où elle a rencontré, outre les personnels concernés du service des affaires maritimes (SAM), du centre de sauvetage maritime (MRCC) et du service des phares et balises, à deux reprises, les cadres en charge des transferts du Haut-Commissariat d'une part et du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'autre part. Elle a pu s'entretenir également, en début de mission, avec le Haut-Commissaire de la République, et en fin de mission avec le Président du Gouvernement. Des rencontres ont également été organisées avec les représentants des principales organisations professionnelles maritimes. Une liste des personnes rencontrées figure en annexe.

La signature de quatre des six conventions entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, prévues pour la mise en œuvre de ces transferts, a pu intervenir pendant le séjour de la mission, l'accord pour la signature des deux conventions restantes étant obtenu pour une signature finalement organisée le 3 avril 2012.

Le présent rapport traitera successivement de :

- la situation juridique des transferts ;
- la prise en charge effective des compétences transférées ;
- la production normative en matière de sécurité des navires ;
- l'accompagnement de l'État.

1) La situation juridique des transferts

Une réalisation achevée.

Avec le vote de la loi du pays du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences en matière de *police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, et de sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales*, et la signature des six conventions entre l'État et la Nouvelle-Calédonie pour les quatre domaines visés à l'article 1er de la loi, le transfert juridique des compétences peut être considéré comme achevé.

La loi du pays a précisément défini dans son article premier le périmètre et les modalités pratiques des transferts.

Pour mémoire, ceux-ci concernent :

- la police et la réglementation de la circulation maritime dans les eaux territoriales ;
- la sécurité de la navigation dans les eaux territoriales ;
- la réglementation de la sécurité des navires et l'inspection des navires qui sont immatriculés en Nouvelle-Calédonie et qui effectuent une navigation entre tous points de la Nouvelle-Calédonie ;
- la sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales.

Les articles 2, 3, 4 et 5 de la loi précisent ensuite le contenu des compétences pour chacun de ces domaines. L'article 6 fixe l'échéancier du transfert et l'article 8 en prévoit les modalités.

En application des dispositions de l'article 8, des conventions entre l'État et la Nouvelle-Calédonie ont été négociées par le Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour chacun des quatre domaines visés, tel que prévu à l'article 56-1 de la loi organique.

a) En ce qui concerne le domaine de la sécurité de la navigation dans les eaux territoriales dont la date de transfert était fixée au 1er janvier 2011, quatre conventions ont été signées pendant le séjour de la mission en Nouvelle-Calédonie, le jeudi 22 mars 2012.

Deux conventions concernent la signalisation maritime (service des phares et balises) :

- Une première convention consacre le transfert à la Nouvelle-Calédonie du service de l'État chargé des phares et balises, transfert autorisé par le décret n° 2012-299 du 2 mars 2012 publié le 4 mars. Par cette convention de transfert :
 - le service est placé sous l'autorité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
 - les biens meubles et immeubles, tels que répertoriés en annexe de la convention, sont transférés en pleine propriété et à titre gratuit ;
 - les sept agents territoriaux rémunérés par l'État sont désormais rémunérés par la Nouvelle-Calédonie.

- Une seconde convention fixe les mesures d'accompagnement relatives en particulier au maintien à niveau du balisage. Elles consacrent l'engagement par l'État :
 - d'apporter une aide technique pour la mise à jour et la transposition de la réglementation internationale édictée par l'OMI ;
 - d'apporter son soutien pour la formation professionnelle des agents ;
 - de maintenir l'accès à l'ensemble de la base de données et des logiciels d'exploitation relatifs aux établissements de signalisation maritime (ESM) et, plus généralement, le maintien de la diffusion des documents techniques afférant au domaine.

Aucun point de difficulté n'a été relevé, ni signalé par le chef du service des phares et balises pour la mise en œuvre de cette convention conclue pour une durée de dix ans, renouvelable par tacite reconduction pour une même durée. Il conviendra de s'assurer que le service de Nouvelle-Calédonie pourra bien continuer de s'approvisionner en matériels spécialisés auprès du service métropolitain, selon des modalités simples à mettre en place directement entre les deux services.

Deux autres conventions signées le même jour concernent l'exécution des travaux d'hydrographie (service hydrographique de la marine).

- La première convention est une *convention de partenariat en matière d'hydrographie*, conclue entre l'État, le SHOM et la Nouvelle-Calédonie. Elle fixe précisément le rôle des trois partenaires découlant de la nouvelle répartition des compétences issue du transfert. Il s'agit plus particulièrement :
 - de l'orientation des travaux ;
 - de la nature des apports fournis par les trois partenaires en moyens techniques, personnels et matériels ;

- des conditions de mise en œuvre des moyens et de la responsabilité de chacun des partenaires.

Ces dispositions relèvent de la mise à jour nécessaire d'un partenariat déjà existant préalablement au transfert de compétences et bien rôdé sur le terrain.

- La seconde convention relative à la *coordination en matière d'hydrographie et de cartographie marine*, prend en compte la nouvelle répartition des compétences dans ces deux domaines selon qu'ils sont réalisés à l'intérieur ou à l'extérieur des eaux territoriales et leur nécessaire coordination. Elle est conclue entre la Nouvelle-Calédonie et l'État qui en sont respectivement responsables dans chacune des zones, et en présence du SHOM qui en est l'opérateur pour chacune des deux autorités.

b) Concernant les domaines de la police et la réglementation de la circulation maritime dans les eaux territoriales et de la réglementation de la sécurité des navires et l'inspection des navires d'une part, de la sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales d'autre part, dont le transfert était fixé au 1er juillet 2011, ce sont deux conventions de mise à la disposition de la Nouvelle-Calédonie du service d'État des affaires maritimes (SAM) et du MRCC Nouméa qui ont été signées le 3 avril 2012.

Dans chacun des domaines, le service d'État est mis à disposition de la Nouvelle-Calédonie de manière globale et gratuite, sans limitation de temps, pour l'exercice des compétences transférées.

- Dans le premier cas, le service d'État des affaires maritimes (SAM) est mis à la disposition de la Nouvelle-Calédonie *pour l'exercice des compétences en matière d'inspection de la sécurité des navires et dans les domaines de la réglementation de la circulation maritime, du pilotage maritime et de la gestion des activités nautiques de loisir.*

Cette mise à disposition comporte en particulier :

- l'organisation des visites de sécurité et la tenue à jour des dossiers de sécurité des navires entrant dans le champ de compétences de la Nouvelle-Calédonie ;
- la délivrance ou le renouvellement des titres de sécurité (à l'exception des titres internationaux) ;
- la préparation des textes réglementaires relatifs à la circulation maritime ;
- l'exercice de la tutelle du pilotage maritime ;
- le traitement des déclarations relatives aux manifestations nautiques.

Dans les faits, le service d'État exercera dans la continuité ces différentes compétences, mais il le fera désormais pour le compte et sous la responsabilité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, auprès duquel il prendra ses instructions et auquel il rendra compte de son action. Les personnels de l'État exerceront leurs fonctions dans les conditions d'emploi attachées à leur formation et à leurs statuts.

Aucune difficulté n'apparaît pour la mise en œuvre de cette convention, si ce n'est la correcte imputation des différents actes accomplis par ces personnels, entre le service de l'État et celui de la Nouvelle-Calédonie. A cet égard, ce service mixte, également service de la marine marchande et des pêches maritimes de la Nouvelle-Calédonie (SMMPM), dispose d'une expérience déjà ancienne. Pour les compétences transférées, il fonctionne de cette façon depuis le 1er juillet 2011, par anticipation sur la signature de la convention.

A noter qu'aucune mesure d'accompagnement n'a été prévue dans le cas particulier, une simple référence à la convention cadre signée le 20 septembre 2010 entre l'État et la Nouvelle-Calédonie figurant dans les visas de la convention. L'engagement de l'État en matière de formation des agents territoriaux pour l'exercice de ces différentes compétences a été formellement rappelé lors de la mission.

- Enfin, concernant le domaine de la sauvegarde de la vie humaine en mer, c'est un dispositif identique qui a été retenu, avec une mise à disposition de la Nouvelle-Calédonie du centre de sauvetage en Nouvelle-Calédonie (MRCC Nouméa), *pour la coordination de la recherche et du sauvetage maritime dans les eaux territoriales.*

Il s'agit là encore pour le service d'État, d'exercer dans la continuité sa mission mais de le faire pour le compte et sous la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie, lorsque son action se situera dans les eaux territoriales.

Aucune difficulté particulière n'apparaît non plus pour la mise en œuvre pratique de cette convention. Toutefois, le MRCC n'étant pas à l'origine un service mixte mais un service uniquement de l'État, il n'a pas d'antériorité de relations avec le gouvernement de Nouvelle-Calédonie et doit prendre la mesure de cette nouvelle répartition des compétences. De fait, l'identification de « l'autorité SAR » de Nouvelle-Calédonie et du circuit de décision a pu se poser dans la période initiale, concernant notamment son information et éventuellement l'exercice de sa responsabilité en tant que « directeur des opérations de secours ». Pour ce qui concerne l'information, l'envoi de « SMS » au président du gouvernement a été privilégié, le cas concret d'une intervention directe du « DOS » dans une opération ne s'étant pas encore posé.

Ainsi, il peut être considéré avec le vote de la loi du pays du 28 décembre 2009 et la signature des six conventions entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, que le transfert des compétences en matière de police et sécurité de la circulation maritime prévu par la loi organique du 19 mars 1999 est juridiquement réalisé. Mais, si celui-ci a été mis en œuvre en parfaite continuité de l'action publique, sans rupture ou dégradation du service public, l'exercice concret de ces compétences reste assez largement le fait des services de l'État. La lisibilité des transferts et l'appropriation réelle des compétences par la Nouvelle-Calédonie sont encore, pour partie, à consolider.

2) La prise en charge effective des compétences transférées

Une appropriation par la Nouvelle-Calédonie qui reste à consolider.

En fait, cette appréciation ne porte que sur les domaines concernant le SAM et le MRCC. En effet, pour les domaines de la signalisation maritime d'une part et de l'hydrographie d'autre part, l'acquisition des compétences par la Nouvelle-Calédonie est déjà ancienne et très antérieure au processus de transfert.

a) Pour la signalisation maritime et l'hydrographie, il s'agit de deux domaines dans lesquels, bien que relevant de la responsabilité de l'État, la Nouvelle-Calédonie avait déjà pris une part importante à l'exécution des missions, à la fois financièrement mais également techniquement avec l'emploi d'agents et de moyens du territoire.

Concernant la signalisation maritime d'abord, le service des phares et balises de la Nouvelle-Calédonie était un service territorial, financé partiellement sur le budget de l'État. Les 7 agents pris en charge sur le budget de l'État, sur un effectif total de 23 agents, étant eux-mêmes recrutés localement sous statut territorial.

Une partie importante du matériel dont en particulier les moyens nautiques (baliseur, vedette de travail et embarcations légères) étaient propriété de la Nouvelle-Calédonie qui disposait déjà, de ce fait, de la compétence technique.

Le transfert du service porte aujourd'hui sur le support budgétaire des 7 agents financés antérieurement par l'État, sur la compensation financière des charges de fonctionnement et d'investissement, et sur le transfert de propriété des établissements de signalisation maritime dont l'emblématique phare Amédée. Il vient en quelque sorte parachever et clarifier les conditions d'exécution de cette mission, déjà largement prise en charge par la Nouvelle-Calédonie et qui l'est désormais en totalité.

Parfaitement apte à exercer pleinement cette compétence, le service des phares et balises de Nouvelle-Calédonie devra néanmoins continuer de bénéficier du soutien technique de la métropole, en matière de formation, de veille réglementaire et de documentation technique notamment.

Il en va de même pour la mission d'hydrographie, à laquelle la Nouvelle-Calédonie était déjà largement associée par le biais d'une précédente convention de partenariat, mais à un moindre degré, l'État restant en charge d'une part de la mission dans les eaux territoriales et en totalité dans les eaux internationales.

La Nouvelle-Calédonie possède donc déjà, pour cette activité également, une maîtrise technique et une solide expérience dans le domaine qui lui est aujourd'hui transféré. Il lui appartiendra de la maintenir et de l'élargir progressivement dans son champ de compétences, en partenariat avec le SHOM et en coordination avec l'État pour la partie relevant de sa compétence.

b) Concernant la police de la circulation maritime et la sécurité des navires, la situation est très différente. Il s'agit d'une mission qui était intégralement de la compétence et exécutée par l'État, pour laquelle le transfert, tel qu'il est réalisé, se traduit par un transfert juridique de responsabilité, la mission restant exécutée en pratique par le service d'État. Il est donc peu « visible » et peu significatif, en l'état actuel, en terme de prise en charge réelle de la compétence par la Nouvelle-Calédonie.

Cette modalité de transfert a été suggérée ainsi par la mission d'appui pour en faciliter la réalisation et permettre un passage sans rupture ni perte de qualité de la sécurité maritime, au regard des enjeux de sauvegarde de la vie humaine en mer et de protection de l'environnement. Elle nécessite néanmoins, pour garder du sens, une appropriation progressive de la compétence technique par la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci est évidemment possible et peut commencer à être mise en œuvre sans attendre.

Le transfert consiste concrètement à la mise à disposition des sept agents de l'État du service des affaires maritimes pour les missions relatives à :

- la sécurité des navires entrant dans le champ du transfert de compétences ;
- la réglementation de la circulation maritime dans les eaux territoriales ;
- la tutelle du pilotage maritime ;
- la prise en compte des déclarations de manifestations nautiques.

L'exécution de l'ensemble de ces tâches pourrait représenter, sous réserve d'examen plus fin, 1 ETP A et 2 ETP B, sur le total des sept agents de l'État concernés. La formation et l'emploi de personnels territoriaux pour l'exécution de ces tâches constituent un objectif légitime.

Compte tenu des temps de formation nécessaires, 5 mois pour un catégorie B et 24 mois pour un catégorie A, la priorité doit être portée sur la première catégorie, en visant le remplacement des deux agents de l'État actuellement en poste, à la fin de leur séjour normal en Nouvelle-Calédonie.

Un premier agent territorial a déjà bénéficié par anticipation de cette formation et remplacera un agent de l'État le 1^{er} février 2013, au retour de celui-ci en métropole qui ne sera donc pas remplacé. Dans l'intervalle, il est affecté depuis le 1^{er} mai 2012 en formation tutorale au sein pôle sécurité des navires et prévention des risques du service, en supplément d'effectif jusqu'à sa date effective de prise de fonctions. Une opération identique pourrait être mise en œuvre pour le second agent de catégorie B en 2013. Dès lors l'appropriation de la compétence par la Nouvelle-Calédonie sera réelle et la lisibilité du transfert plus concrète. La formation d'un inspecteur de catégorie A serait aussi envisageable ultérieurement mais elle nécessiterait au delà de sa formation initiale, un investissement lourd en stages de formation continue pour le maintien de ses compétences. Pour cette catégorie, l'apport de personnels de l'État, soit par mise à disposition, soit en position de détachement après compensation financière de la charge budgétaire ce qui permettrait de clore le dossier, restera probablement nécessaire dans la durée.

c) Concernant la mission de sauvegarde de la vie humaine en mer, assurée par le service de sauvetage de l'État « MRCC Nouméa », le transfert de compétence de la mission du centre portant sur la partie « eaux territoriales » est réalisé par une simple mise à disposition du MRCC, sans aucun changement dans l'organisation ou la structure du service, lui-même intégré dans l'organisation du centre de commandement des forces armées en Nouvelle-Calédonie.

Comme pour la mission précédente, ce dispositif présente l'avantage de la continuité sans aucun coût supplémentaire. Mais, plus encore que pour la police et la sécurité de la circulation maritime ou la sécurité des navires, il occulte le rôle nouveau dévolu à la Nouvelle-Calédonie par le transfert. La simple information et le seul affichage de la prise de responsabilité de « l'autorité SAR » par le président du gouvernement ne sauraient, en ce domaine, être considérés comme suffisants.

Outre les modalités d'exercice de la compétence transférée prévues par la convention de mise à disposition de la Nouvelle-Calédonie du MRCC Nouméa et qui ont toutes leur utilité, d'autres voies d'appropriation de la compétence par la Nouvelle-Calédonie sont possibles et méritent d'être explorées pour donner du sens à ce transfert, à savoir par exemple,

dans le domaine de la préparation à la mission :

- la définition de l'architecture des radio-communications locales (réseau VHF) ;
- l'architecture des moyens de sauvetage locaux (soutien de la SNSM, moyens publics ou privés de la Nouvelle-Calédonie...) ;
- la définition des plans de secours locaux ;
- l'organisation d'exercices en zone territoriale ;
- la réalisation de la campagne de prévention pour la sécurité des loisirs nautiques ;

et dans le domaine de l'exécution de la mission elle-même :

- la veille de sécurité et de détresse, déjà assurée par des agents territoriaux dans le cadre de la convention entre l'État et l'OPT mais qui pourrait être mieux reconnue et valorisée ;
- la création d'un poste d'adjoint du chef du MRCC, chargé du MRSC en zone territoriale ;
- la prise effective de décision de suspension et/ou d'arrêt des recherches par l'autorité SAR de la Nouvelle-Calédonie dans les cas les plus significatifs.

S'agissant de la veille de sécurité et de détresse, celle-ci est actuellement assurée par des agents de l'Office des Postes et Télécommunications (OPT), dans les locaux de Nouméa radio, dans le cadre d'une prestation de service financée par l'État, incluant la mise à disposition et la maintenance des stations radio VHF, la veille de sécurité et de détresse, la transmission des alertes, également le relais des communications navire/MRCC, pendant les opérations de secours.

Une meilleure valorisation de ce rôle important rempli par des agents territoriaux pour l'exécution de la mission de sauvegarde de la vie humaine en mer, pourrait être obtenue par la localisation de ce service au sein même du MRCC. L'avantage serait double. D'une part, la nouvelle localisation apporterait une bien meilleure visibilité de l'action actuellement menée par la Nouvelle-Calédonie en la matière et permettrait pour ces agents l'acquisition d'une véritable compétence « SAR ». Elle contribuerait ainsi à la lisibilité du transfert pour ce domaine d'activité. D'autre part, le rapprochement physique des opérateurs de veille et communication et des chefs de quart chargés de la conduite des opérations améliorerait très sensiblement la qualité opérationnelle du service rendu par le MRCC. Au plan technique, l'activation nécessaire d'un relais automatique entre Nouméa radio et le MRCC ne poserait sans doute aucune difficulté et serait peu coûteuse au regard du bénéfice attendu.

La création, parmi les agents territoriaux, d'un poste de responsabilité au sein du MRCC, dédié à la mission de sauvegarde de la vie humaine dans les eaux territoriales, aurait également dans cette configuration toute sa place, après formation en métropole¹.

3) La production normative

Un travail nouveau à organiser.

Rappel du contexte réglementaire

Selon les termes de l'article 4 de la loi du pays du 28 décembre 2009 : « la Nouvelle-Calédonie est compétente pour les navires immatriculés en Nouvelle-Calédonie et qui effectuent une navigation en tous les points de la Nouvelle-Calédonie, à l'exception de ceux qui effectuent une navigation internationale ou sont astreints à un titre de sécurité international dont la délivrance reste de la compétence de l'État² ».

A ce titre la Nouvelle-Calédonie est notamment chargée de :

- définir les normes applicables aux navires en matière de sécurité et prévention de la pollution, d'hygiène, d'habitabilité, de prévention des risques professionnels ;
- vérifier la conformité des navires aux normes applicables et délivrer les titres et certificats en attestant.

a) Définir les normes applicables

État de la situation actuelle

L'article 6 de la loi du Pays du 28 décembre 2009, précisant l'échéancier de transfert, indique que la compétence liée à la réglementation de la sécurité des navires est transférée à compter du 1^{er} juillet 2011.

¹ Stage d'une durée de 7 semaines à l'ENSAM (Nantes)

² Exception entendue sauf en ce qui concerne les navires astreints au seul certificat international de prévention de la pollution par les moteurs, délivré par une société de classification.

S'agissant des navires qui relèvent désormais de la compétence de la Nouvelle-Calédonie, la réglementation étatique en vigueur à la date du transfert demeure applicable, à savoir :

- le code des Transports ;
- le décret n° 84-810 du 30 août 1984 modifié relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution ;
- son arrêté d'application du 23 novembre 1987 sur la sécurité des navires, en particulier le règlement qui lui est annexé, lui même organisé en divisions techniques ;
- le décret n° 77-794 du 8 juillet 1977 modifié, relatif à l'organisation du travail à bord des navires et engins dotés de dispositifs de nature à simplifier les conditions techniques de la navigation et de l'exploitation.

Il revient toutefois aux institutions locales de procéder à la mise à jour du corpus législatif et réglementaire décrit ci-dessus depuis cette date. Jusqu'à présent aucune mise à jour n'a été réalisée dans ce cadre.

S'agissant des navires exploités en Nouvelle-Calédonie qui relèvent de la compétence étatique, le principe de spécialité législative s'applique : le dispositif législatif et réglementaire métropolitain leurs est applicable, sous réserve d'une mention expresse d'applicabilité à la collectivité.

Évolution envisageable pour les navires relevant de la compétence transférée

Plusieurs approches sont possibles qui relèvent de la seule décision du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, moyennant deux exigences minimales :

- maintenir une norme garantissant un degré de sécurité et de prévention de la pollution satisfaisant ;
- garantir une reconnaissance suffisante de la part des partenaires extérieurs de la Nouvelle-Calédonie.

Ce double objectif peut être atteint soit en effectuant une transposition exacte de la norme française, soit en créant une nouvelle norme locale, soit en optant pour une solution mixte s'appuyant sur la norme française mais en l'adaptant aux besoins ou contraintes calédoniennes. Chacune de ces solutions comporte ses avantages et ses inconvénients.

a - 1 La transposition in extenso de la norme française

La Nouvelle-Calédonie peut, si elle le souhaite, et après validation par ses institutions, rendre applicables dans leur intégralité les mesures législatives et réglementaires adoptées par l'État.

Cette option offre l'avantage de la simplicité. Elle garantit la veille réglementaire et un suivi normatif réalisé par l'administration centrale française. Elle ne permet toutefois pas une adaptation de la réglementation aux spécificités éventuelles de la flotte sous compétence calédonienne souhaitée par certains groupes professionnels (plaisance et pêche professionnelle notamment) et ne semble pas, non plus, dans « l'esprit » du transfert de compétences initié par l'accord de Nouméa.

a - 2 La construction d'une norme calédonienne autonome

La mise en place d'un corpus réglementaire calédonien, nouveau et spécifique, est par ailleurs envisageable. Ce travail est toutefois très lourd à réaliser. Il nécessiterait d'avoir un service capable de bâtir cette réglementation et ayant déjà une connaissance des orientations, de la forme et du contenu que devrait avoir cette norme, en tenant compte des particularités locales mais également des obligations internationales.

Cette option donnerait certes à la Nouvelle-Calédonie la pleine maîtrise de sa nouvelle compétence mais nécessiterait de gros moyens en personnel d'un haut niveau de spécialisation et un délai de réalisation important. Elle nécessiterait également de prévoir les processus de son évolution dans le temps et l'organisation nécessaire.

a - 3 L'adaptation de la réglementation métropolitaine

C'est la solution intermédiaire. Il s'agit dans ce cas d'analyser la production normative française et de n'intégrer dans le droit local que les seules dispositions pertinentes ou obligatoires pour la Nouvelle-Calédonie. Le résultat réglementaire ainsi obtenu peut, dans un second temps, être complété d'éventuelles règles spécifiques à la Nouvelle-Calédonie.

Cette solution permettrait à la Nouvelle-Calédonie de s'affranchir de certaines obligations communautaires dont la transposition en droit national revêt un caractère obligatoire mais qui ne sont pas toujours adaptées aux zones situées hors de l'Europe. Elle pourrait également permettre de prendre en compte, après analyse, d'autres normes appliquées dans le Pacifique, notamment en Nouvelle-Zélande ou en Australie, afin de faciliter l'achat de matériels, la construction ou la revente de navires dans cet espace géographique. Elle offrirait en outre l'avantage de limiter le volume de travail en terme de production réglementaire et donc le besoin en ressource humaine correspondant.

b) Construire et maintenir une norme calédonienne

La construction et le maintien d'une norme calédonienne, adaptée de la réglementation française, nécessite la réalisation de plusieurs opérations.

b - 1 Traiter le différentiel créé depuis le 1^{er} juillet 2011

Entre le 1er juillet 2011 et mars 2012, la réglementation française relative à la sécurité des navires et de la navigation a considérablement évolué. L'ensemble de ces nouveaux textes ne mentionnent malheureusement pas systématiquement leur applicabilité à la Nouvelle-Calédonie, sous réserve de ses compétences et ne sont dès lors pas applicables de plein droit.

Afin d'éviter l'obsolescence progressive du droit applicable en Nouvelle-Calédonie, il est donc nécessaire dans un premier temps d'identifier exactement ces textes afin de préciser le corpus applicable aux navires relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les textes pouvant éventuellement être applicables sur décision de la Nouvelle-Calédonie.

Ce travail qui n'a pas encore été entrepris pourra être réalisé par l'État, dans le cadre de l'accompagnement du transfert. Il permettra d'identifier et de stabiliser le référentiel réglementaire initial de la Nouvelle-Calédonie.

b - 2 Régler la question de la veille législative et réglementaire

Assurer la veille législative et réglementaire, nationale, européenne et internationale (OMI), est le point de départ et le minimum obligatoire afin d'adapter la réglementation de la sécurité des navires en Nouvelle-Calédonie.

L'État assure la veille réglementaire internationale par sa participation aux travaux de l'OMI, ainsi que le travail de transposition. Il produit les normes et les textes applicables en France. Ce travail est effectué au sein de la sous-direction de la sécurité maritime par le bureau de la réglementation et du contrôle de la sécurité des navires (SM2).

Les textes réglementaires sont disponibles sur internet pour le grand public et sur intranet pour les personnels du ministère chargé de la mer, accompagnés le cas échéant de notices complémentaires.

Le service (mixte) des affaires maritimes de la Nouvelle-Calédonie, qui bénéficie déjà de cet accès à la base réglementaire nationale, continuera à bénéficier de ce service sans limitation dans le temps. Ces informations sont bien entendu disponibles, dans leur intégralité, pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

b - 3 Adapter la norme française

L'adaptation de la norme nationale devrait être la solution la plus adéquate pour les navires relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie.

La réglementation française se nourrit de deux sources principales : internationale (Conventions et codes de l'Organisation Maritime Internationale) et communautaire (directives et règlements européens). La mise en œuvre de l'ensemble de ces instruments n'apparaît pas nécessaire, utile ou opportune en Nouvelle-Calédonie³. La Nouvelle-Calédonie doit pouvoir en examiner le contenu, l'analyser, identifier ce qui est inutile ou inadapté et l'extraire des projets de texte avant leur transposition dans le droit local. Ce travail relève d'un service ou d'une mission à créer car elle n'existe pas dans l'organisation administrative actuelle, dont la charge de travail est évaluée à 1 ETP de catégorie A+.

Le processus d'analyse du contenu réglementaire à transposer ou à adapter (texte initial, et projet de transposition locale) pourrait, dans un premier temps, afin d'en garantir le bien fondé, faire l'objet d'une consultation des professionnels concernés et, dans un second temps, être soumis à l'avis formel d'une commission (régionale) de sécurité de Nouvelle-Calédonie avant proposition à l'autorité décisionnaire.

C'est la transposition du processus utilisé en métropole (consultations, projet du bureau SM2, avis de la commission centrale de sécurité et arrêté du ministre).

b - 4 Créer des dispositifs réglementaires spécifiques

Il pourrait être également opportun, dans certains cas, d'édicter des règles spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, différentes ou complémentaires de celles appliquées en métropole.

La Nouvelle-Calédonie pourrait en effet trouver avantage à accepter d'autres normes relevant de sa zone géographique, australiennes ou néo-zélandaises, voire américaines par exemple, relatives aux équipements marins ou à la réglementation sur la construction de navires. Ceci aurait un impact non négligeable en terme de coût d'approvisionnement de ces matériels mais aussi de construction ou d'achat des navires dans la zone pacifique.

³ En guise d'exemple, on peut citer les obligations d'emport de matériels conformes à la directive 96/98 CE du 20 décembre 1996 relative aux équipements marins. Tout matériel embarqué sur un navire français doit être approuvé suivant cette norme même s'il bénéficie d'autres agréments. Ces matériels sont donc coûteux et peu répandus en dehors de la zone Europe.

De même, les règles pour la construction des navires à passagers en acier ont été lourdement modifiées ces dernières années et doivent répondre à des règles communautaires qui interdisent ou rendent très difficile leur maîtrise par des chantiers navals en dehors de la zone Europe. La Commission Européenne envisage de généraliser cette norme dans un futur proche aux navires à passagers autre qu'en acier.

c) L'organisation à mettre en place

c - 1 La mission de réglementation de la sécurité des navires

Quelque soit l'option choisie, il est nécessaire de créer en Nouvelle-Calédonie l'équivalent du bureau de la réglementation de la sécurité des navires de la direction des affaires maritimes. Comme il a été dit, sous réserve de bénéficier du soutien en matière de veille réglementaire, de documentation et éventuellement de conseil, celui-ci doit pouvoir se limiter à l'effectif de un cadre de catégorie A+.

Cette structure pourrait être utilement adossée au SMMPM afin de bénéficier de la proximité de ce service et des échanges avec les agents chargés de l'inspection des navires de nature à favoriser les synergies. Ceci permettrait également au cadre chargé de la réglementation de maintenir son niveau de qualification grâce à ces échanges.

Dans un premier temps, et peut-être de manière durable, le recours à un cadre détaché déjà formé et ayant l'expérience nécessaire semble indispensable.

c - 2 Le processus de validation de la norme

La production réglementaire, pour être adaptée et efficace, doit nécessairement faire l'objet de consultations et de validations préalables à sa mise en œuvre.

A l'instar de l'organisation métropolitaine, les projets de normes calédoniennes devraient faire l'objet d'une consultation des organisations professionnelles concernées. Les armateurs à la pêche d'une part et les armateurs au commerce d'autre part se sont d'ores et déjà montrés intéressés par ce type de démarche. Les derniers ont d'ailleurs fait part de leur intention de s'organiser en « bureau » pour y contribuer plus efficacement.

L'avis formel d'une commission consultative doit ensuite pouvoir être recueilli, afin de garantir la validité du projet, avant que celui-ci ne soit soumis à l'autorité décisionnaire. L'actuelle commission régionale de sécurité⁴ doit pouvoir jouer ce rôle⁵.

A titre d'information, il convient de préciser qu'en France les textes équivalents (arrêtés ministériels) sont signés par le directeur des affaires maritimes par délégation du ministre.

⁴À rebaptiser éventuellement « commission de sécurité de la Nouvelle-Calédonie »

⁵Il s'agit d'un processus itératif d'examen des textes, d'abord pour information, puis après instruction et modifications éventuelles, pour avis formel avant intégration dans le corpus réglementaire.

4) L'accompagnement de l'État

Un dispositif pérenne à mettre en place.

L'accompagnement de l'État fait partie intégrante du processus de transfert de compétence. Le principe en a été prévu dès l'origine par l'accord de Nouméa, il a été rappelé par la loi organique et par la loi du pays qui prévoit, en son article 8, que :

- l'État apporte une aide technique à la Nouvelle-Calédonie pour la mise à jour et la transposition de la réglementation applicable dans les matières transférées ;
- l'État apporte son soutien à la Nouvelle-Calédonie pour la formation professionnelle et continue des personnels de la Nouvelle-Calédonie qui participent à l'exercice des compétences transférées.

Ceci est précisé explicitement par la convention fixant les mesures d'accompagnement relatives à l'exercice de la compétence en matière de signalisation maritime, au titre des obligations des parties, au point 1 « obligations de l'État » et, de manière plus globale, par la référence à la « convention cadre » entre l'État et la Nouvelle-Calédonie figurant dans les visas de la convention de mise à disposition de la Nouvelle-Calédonie du service d'État des affaires maritimes.

Un dispositif pérenne reposant sur de bonnes pratiques entre les services de Nouvelle-Calédonie et leurs homologues de l'État est à mettre en place et à faire vivre, sur le fondement de ces conventions. Plusieurs dispositifs sont d'ores et déjà en place ou peuvent être proposés.

a) En matière de formation

Il appartient aux chefs de service de mettre en œuvre concrètement les dispositions que ces conventions contiennent, notamment pour ce qui concerne la formation technique des personnels, dans le cadre de leurs plans de formation. Les écoles, et en particulier l'école nationale de la sécurité et de l'administration de la mer (ENSAM de Nantes) ouvriront leurs formations aux personnels de Nouvelle-Calédonie dans les mêmes conditions que pour les agents de l'État. L'ENSAM diffusera son catalogue des formations continues aux services de la Nouvelle-Calédonie.

b) En soutien sur les postes d'expertise

Pour certains postes techniques nécessitant une formation longue et l'acquisition d'une expérience particulière, difficilement accessible et « soutenable » dans le seul ressort de la Nouvelle-Calédonie, par exemple les postes d'expertise dans le domaine de la sécurité des navires de niveau A+, la pratique du détachement de fonctionnaires de l'État, pour une durée déterminée, pourra être poursuivie sur la demande du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. L'État s'attachera à fournir à la Nouvelle-Calédonie les compétences requises, ce qui n'empêchera pas d'envisager, le cas échéant, des formations pour des agents territoriaux.

c) En matière de veille réglementaire

Comme indiqué plus haut, la veille réglementaire et technique sera effectuée, sans limitation de durée, par l'État pour les services de la Nouvelle-Calédonie. Ceux-ci pourront avoir accès aux bases de données réglementaires, techniques et documentaires dans les mêmes conditions que les services de l'État.

d) En matière de suivi

Dans le domaine de la sécurité des navires, il est proposé, afin d'assurer un accompagnement adapté au risque encouru, celui d'un écart non maîtrisé entre la norme locale et la norme nationale pouvant avoir un impact sur la sécurité des personnes ou la protection de l'environnement marin, que l'État effectue régulièrement un audit externe de suivi, selon une périodicité initiale annuelle, à revoir ultérieurement⁶. Le premier audit pourrait ainsi avoir lieu en mai 2013, à la demande du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

⁶Passage rapide à une période de deux ans puis trois ans.

CONCLUSION

En conclusion, il apparaît que le transfert de compétences dans le domaine de la police et la réglementation de la circulation maritime a été réalisé dans les conditions et selon l'échéancier prévus, sans solution de continuité dans l'exécution des missions, ni dégradation de leur qualité, et sans que soit mise en évidence de difficultés insurmontables.

Les compétences, domaines ou services ont été transférés et les missions sont désormais remplies par la Nouvelle-Calédonie à un standard équivalent à celui précédemment exécuté par l'État.

L'appropriation des domaines transférés, par l'acquisition des compétences techniques et des savoir-faire, reste encore largement à faire ou à améliorer mais elle est à la portée de la Nouvelle-Calédonie. A l'évidence, du fait de sa taille critique, celle-ci restera néanmoins dépendante de l'État ou d'une autre organisation, institutionnelle ou privée (société de classification), pour la fourniture de l'expertise de haut niveau, notamment dans le domaine de la sécurité des navires.

Il importe de mettre en œuvre de manière pérenne les dispositifs de veille technique et réglementaire et de formation prévus par les conventions, qui existent d'ores et déjà pour partie et, si le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le juge utile, au moins dans les premiers temps, un suivi régulier par l'État, sous forme d'audit périodique.

Enfin, l'observation rapide de l'organisation du secteur maritime de la Nouvelle-Calédonie à l'occasion de cette mission de suivi, a montré que la Nouvelle-Calédonie disposait, avec son service des phares et balises d'une part, avec son service de la marine marchande et des pêches maritimes d'autre part, d'un potentiel important pour la mise en œuvre de ses nouvelles compétences maritimes, et plus globalement pour l'administration de son secteur maritime, notamment au plan de ses moyens nautiques. La réunion de ces services dans une « direction de la mer » de la Nouvelle-Calédonie pourrait constituer une opportunité pour valoriser et renforcer ce potentiel.

A N N E X E

Liste des personnes rencontrées

- M. Harold MARTIN, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
- M. Albert DUPUY, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie
- M. le général de brigade Jean-François PARLANI, commandant supérieur des forces armées de Nouvelle-Calédonie
- Mme Claire LEHE, cadre territorial, service des transferts des compétences de la Nouvelle-Calédonie
- M. Laurent TRAVERS, directeur territorial des affaires juridiques de la Nouvelle-Calédonie
- Mme Marion BASTOGI, cadre territorial, direction des affaires juridiques de la Nouvelle-Calédonie
- Mme Julie WINGTON, cadre Etat, services du haut-commissariat
- Mme Caroline DINN, services du haut-commissariat
- M. Marc CHAPALAIN, directeur du SAM, chef du SMMPM de Nouvelle-Calédonie
- M. Thierry NERVALE, adjoint au directeur du SAM-SMMPM de Nouvelle-Calédonie, responsable du pôle sécurité des navires
- M. Arnaud CONAN, inspecteur de la sécurité des navires du SAM-SMMPM de Nouvelle-Calédonie
- M. Yvan RAFFIN, rédacteur territorial, chargé des affaires nautiques au SAM-SMMPM de Nouvelle-Calédonie
- M. Erwann GUIVARCH, chef du service des phares et balises de la Nouvelle-Calédonie
- M. Claude BABIN, adjoint au chef du service des phares et balises de la Nouvelle-Calédonie
- M. Ronan PRONOST, chef de l'antenne Pacifique du SHOM
- M. Bernard CHERIOUX, secrétaire général adjoint du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
- M. Freddy LOO, direction du budget et des affaires financières de la Nouvelle-Calédonie
- M. le capitaine de vaisseau Pierre-Emmanuel AUGÉY, commandant de zone maritime (CZM)
- M. l'officier en chef du corps technique et administratif des affaires maritimes Marc BONNAFOUS, responsable du MRCC
- M. le commissaire principal de la marine Sébastien TARQUIS, chef du bureau action de l'Etat en mer auprès du CZM
- Mme Geneviève FALCO, directrice de l'action interministérielle du haut-commissariat
- Mme Marilyn MARESCA, direction de l'action interministérielle du haut-commissariat
- M. Hubert PIQUEMAL, président de la station de pilotage maritime de Nouvelle-Calédonie
- M. Napoléon COLOMBANI, officier en second du navire du SAM-SMMPM AMBORELLA
- M. Mathieu EYRARD, responsable du pôle gens de mer du SAM-SMMPM de Nouvelle-Calédonie
- Mme Maria-Pia CORSO, syndic des affaires maritimes au SAM-SMMPM de Nouvelle-Calédonie

- M. Christophe FONFREYDE, adjoint au directeur du SAM-SMMPM de Nouvelle-Calédonie, responsable du pôle pêche
- M. Régis ETAIX-BONNIN, ingénieur halieutique au sein du pôle pêche du SAM-SMMPM de Nouvelle-Calédonie
- Mme Julie-Anne KERANDEL, ingénieure halieutique au sein du pôle pêche du SAM-SMMPM de Nouvelle-Calédonie
- M. Philippe DAGORN, contrôleur des affaires maritimes, inspecteur de la sécurité des navires au SAM-SMMPM de Nouvelle-Calédonie
- M. Nicolas DUBALEN, contrôleur des affaires maritimes, inspecteur de la sécurité des navires au SAM de Nouvelle-Calédonie
- M. Florian PITHON, directeur de l'armement à la pêche hauturière NAVIMON
- M. Marc PERINET, directeur de l'armement à la pêche hauturière PESCANA
- M. Jean-François HUGLO, président de la fédération des pêcheurs hauturiers
- M. Arnold LEQUES, gérant de la Compagnie Maritime des Iles (CMI)
- Mme Sylvie HELMY, gérante de la société Phare Amédée
- M. Laurent RAFFET, gérant de la société de remorquage SORA-SORECAL
- M. Ketiwane UREGUEI, gérant de la société de transport des Iles (STILES)
- M. François GUAITELA, directeur de la société de transport maritime SUDILES